

障害児教育理念の歴史的展開に関する一考察

—障害児教育に関する「報告・答申等」に着目して—

保坂 克洋

1. はじめに

平成29年度において特別支援教育を受けている子どもは⁽¹⁾、486,377人であり、これは、幼稚園、小学校、中学校、高等学校段階に在園・在学している子ども全体の3.2%にあたる。また、この10年前の平成19年度における特別支援教育を受けている子どもは、266,786人であり、これは在園・在学している子ども全体の1.7%であった。このように10年間で特別支援教育を受けている子どもが約2倍も増加している。

こうした増加の要因のひとつは、特別支援教育に対する理解が社会的に浸透してきたことにあるだろう⁽²⁾。では、障害児教育としての特別支援教育は、どのような理念に基づいているのだろうか。2003年の「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」において、「特別支援教育とは、従来の特殊教育の対象の障害だけでなく、LD、ADHD、高機能自閉症を含めて障害のある児童生徒の自立や社会参加に向けて、その一人一人の教育的ニーズを把握して、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するために、適切な教育や指導を通じて必要な支援を行うものである」と基本的な考え方が提示された。つまり、障害児教育を、障害の種類や程度に応じて特別な場で行うのではなく、障害のある児童生徒一人一人の教育的ニーズに応じて適切な教育的支援を行っていくことが目指されている。

また、2012年に文部科学省の初等中等教育分科会より提示された「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」では、これまで必ずしも十分に社会参加できるような環境になかった障害者等が、積極的に参加・貢献していくことができる共生社会の形成が目指されている。そこでは、障害児と健常児が同じ場で共に学ぶことを追求するとともに、個別の教育的ニーズのある幼児児童生徒に対して、自立と社会参加を見据えて、その時点で教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供できる、多様で柔軟な仕組みを整備することを目指しているインクルーシブ教育システムの構築を行うために、特別支援教育の推進が位置づけられている。

このように特別支援教育は、障害児一人一人の教育的ニーズに配慮しつつ、障害のある子どもと障害のない子と同じ場で学ぶことを目指しているインクルーシブ教育が理念的に目指されているといえる。

こうした、障害児教育におけるインクルーシブ教育（統合教育）への制度上の転換は、2007年の学校教育法等の改正によるものであるといえる。しかし、これ以前から、障害者運動などを通じて統合教育の推進が主張されてきた。そうした立場からは、1979年度からの養護学校義務化について、「分離教育のパラダイムのもとに養護学校の義務化を完成し、分離教育としての障害児教育を完成させた」（堀、1994、p.298）と批判的に指摘されてきた。このように、統合

教育推進派からは、特殊教育における障害児教育は、分離教育を推進するものとして批判されてきた。

しかし、特殊教育の制度を充実化してきた国も、決して、統合教育の重要性を認識していなかったわけではないように思われる。例えば、1969年に文部省が設置した「特殊教育総合研究調査協力者会議」(以下、「協力者会議」)によって出された「特殊教育の基本的な施策のあり方について」(以下、『あり方』報告)は、「障害の種類・程度別の分離収容の徹底化という方針に一定の修正を求めたものであった」(堀, 1994, p.295)と指摘されている。

この指摘を踏まえるならば、国は養護学校の義務化以前に、統合教育の必要性を認識しており、必ずしも分離教育を推進することを目指して、特殊教育の制度を充実させてきたとは言えないのではないだろうか。こうした問題関心に基づいて、本稿では、主に文部省の下に置かれた機関によって出された障害児教育に関する報告や答申等に注目し、どのような論理のもと、国は障害児教育の理念を達成するための政策を実施してきたのかを明らかにする。

2. 分析の対象

国の障害児教育の理念や政策の変遷を検討するために、本稿では、国立特別支援教育総合研究所のホームページにある「特別支援教育法令等データベース」内の「総則」欄の「報告・答申等」に掲載されているものを主に対象とする。データベースに掲載されている資料は、1954年～2011年までのものとなっており、全部で40の資料がデータベース上に掲載されている(以下、「表1」参照)⁽³⁾。

国立特別支援教育総合研究所は、障害のある子どもの教育の充実・発展に寄与するため、1971年に文部省直轄の研究所(国立特殊教育総合研究所)として設置され、2007年に現在の名称へと変更された研究機関である。つまり、

こうした国の障害児教育に関する研究機関のデータベースは、国にとって障害児教育に関する重要な報告や答申が掲載されていると判断できるが、そうした資料を検討することで、どのような論理のもと国が障害児教育の理念や政策を転換してきたのかについての見通しを立てることができるように思われる。

ここで、国の障害児教育の理念や政策の転換を検討する上で、障害児教育に関する「報告・答申等」を対象にする理由を述べておきたい。報告や答申等は、主に文部省の下に置かれた機関から出される専門的な意見であるため、厳密に言えば国の意見ではない。しかし、そうした機関は主に文部省によって構成メンバーが組織され、また機関が出した報告や答申等に基づき、具体的な法令が出される。このことから、そうした報告や答申等は、国の障害児教育の政策を方向づけるものである。このような性格を持った報告や答申等に注目することで、本稿では、国の障害児教育の理念や、そうした理念を達成するための政策を実施する上での国の論理を検討していく。

また、1878年に京都の盲啞院が開設されたことをもって、日本の障害児教育の始まりとされているが、その100年後にあたる1978年には、記念事業のひとつとして、文部省から『特殊教育百年史』が刊行されている。そのため、国の障害児教育の理念や政策の転換の論理を明らかにするために本書も補足的に参考にしていく。

【表1】データベース「報告・答申等」一覧

年月日	報告・答申等の名称	作成機関
1954 (S.29) 年12月6日	特殊教育ならびにへき地教育振興に関する答申(答申)	中央教育審議会
1967 (S.42) 年7月3日	特殊教育の総合的研究調査の実施について	文部事務次官決裁
1968 (S.43) 年8月30日	特殊教育総合研究機関の設置について(報告)	特殊教育総合研究調査協力者会議議長
1969 (S.44) 年3月28日	特殊教育の基本的な施策のあり方について(報告)	特殊教育総合研究調査協力者会議
1971 (S.46) 年6月11日	今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について(答申)	中央教育審議会
1975 (S.50) 年3月31日	重度・重複障害児に対する学校教育の在り方について(報告)	特殊教育の改善に関する調査研究会
1978 (S.53) 年8月12日	軽度心身障害児に対する学校教育の在り方(報告)	特殊教育に関する研究調査会
1982 (S.57) 年10月7日	心身障害児に係る早期教育及び後期中等教育の在り方(報告)	特殊教育研究調査協力者会議
1992 (H.4) 年3月30日	通級による指導に関する充実方策について(審議のまとめ)	通級学級に関する調査研究協力者会議
1993 (H.5) 年3月22日	聴覚障害児のコミュニケーション手段について(報告)	聴覚障害児のコミュニケーション手段に関する調査研究協力者会議
1994 (H.6) 年12月14日	病気療養児の教育について(審議のまとめ)	病気療養児の教育に関する調査研究協力者会議
1994 (H.6) 年12月21日	病気療養児の教育について(通知)	文初特第294号
1996 (H.8) 年3月18日	盲学校、聾学校及び養護学校の高等部における職業教育等の在り方について(報告)	盲学校、聾学校及び養護学校の高等部における職業教育等の在り方に関する調査研究協力者会議
1997 (H.9) 年1月24日	特殊教育の改善・充実について(第一次報告)	特殊教育の改善・充実に関する調査研究協力者会議
1997 (H.9) 年2月14日	特殊教育の改善・充実に関する調査研究協力者会議の第一次報告について(通知)	文初特第422号
1997 (H.9) 年9月19日	特殊教育の改善・充実について(第二次報告)	特殊教育の改善・充実に関する調査研究協力者会議
1997 (H.9) 年10月21日	特殊教育の改善・充実に関する調査研究協力者会議の第二次報告について(通知)	文初特第422号
1998 (H.10) 年7月29日	幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校及び養護学校の教育課程の基準の改善について(答申)	教育過程審議会答申
1999 (H.11) 年1月25日	今後の知的障害者・障害児施策の在り方について(意見具申)	中央児童福祉審議会(厚生省)

年月日	報告・答申等の名称	作成機関
1999 (H.11) 年7月2日	学習障害児に対する指導について (報告)	学習障害及びこれに類似する学習上の困難を有する児童生徒の指導方法に関する調査研究協力者会議
2001 (H.13) 年1月15日	21世紀の特殊教育の在り方について (最終報告)	21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議
2002 (H.14) 年10月25日	今後の特別支援教育の在り方について (中間まとめ)	特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議
2002 (H.14) 年12月24日	重点施策実施5か年計画 (平成14年12月)	障害者施策推進本部決定
2002 (H.14) 年12月24日	障害者基本計画 (平成14年12月)	閣議決定
2003 (H.15) 年3月28日	今後の特別支援教育の在り方について (最終報告)	特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議
2004 (H.16) 年1月	小・中学校におけるLD (学習障害), ADHD (注意欠陥/多動性障害), 高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン (試案)	文部科学省
2004 (H.16) 年3月	学校施設のバリアフリー化等の推進について (報告)	学校施設のバリアフリー化等に関する調査研究協力者会議
2004 (H.16) 年9月17日	盲・聾・養護学校におけるたんの吸引等の医学的・法律学的整理に関する取りまとめ	在宅及び養護学校における日常的な医療の医学的・法律学的整理に関する研究会 (厚生労働省)
2004 (H.16) 年10月22日	盲・聾・養護学校におけるたんの吸引等の取扱いについて (通知)	16国文科初第43号
2004 (H.16) 年12月1日	特別支援教育を推進するための制度の在り方について (中間報告)	中央教育審議会
2005 (H.17) 年4月22日	特殊教育免許の総合化について (報告)	中央教育審議会教員養成部会
2005 (H.17) 年10月26日	新しい時代の義務教育を創造する (答申)	中央教育審議会
2005 (H.17) 年12月8日	特別支援教育を推進するための制度の在り方について (答申)	中央教育審議会
2009 (H.21) 年12月8日	障がい者制度改革推進本部の設置について	閣議決定
2010 (H.22) 年5月17日	今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について (第二次審議経過報告)	中央教育審議会キャリア教育・職業教育特別部会
2010 (H.22) 年6月15日	障害者制度改革の推進のための基本的な方向について	第35回内閣府政策会議
2010 (H.22) 年8月26日	「教育の情報化ビジョン (骨子)」の公表について	学校教育の情報化に関する懇談会
2010 (H.22) 年10月18日	平成21年度「発達障害等に対応した教材等の在り方に関する調査研究事業」中間報告書	

年月日	報告・答申等の名称	作成機関
2010（H.22）年10月29日	「教育の情報化に関する手引」の公表について	
2011（H.23）年2月4日	平成21年度特別支援学校のセンタ－的機能の取組に関する状況調査について	

3. 「特殊教育の基本的な施策のあり方について（報告）」の検討

まず、障害児教育政策の展開を検討する前に、「1.はじめに」でも指摘したように、分離教育としての特殊教育政策が推進されていた状況にあっても、「障害の種類・程度別の分離収容の徹底化という方針に一定の修正を求めたものであった」（堀,1994,p.295）と指摘されている「あり方」報告の具体的な内容について確認しよう。

本報告は、1969年3月に「協力者会議」によって出されたものである。特殊教育に関する様々な団体からの提唱により、1964年6月に第一回全国特殊教育振興大会が行われ、それを契機に1964年12月、全国特殊教育推進連盟が結成された。この連盟が中心となり、関係機関に対して抜本的な特殊教育振興策の確立が促されるようになる。こうした背景をともに、文部省によって、同協力者会議が設立された（文部省1978, p.218）。

この報告は、冒頭部でこの報告を出すに当たっての特殊教育の課題状況を指摘した上で、特殊教育の改善充実のための基本的な考え方と施策について指摘している構成となっている。

3.1. 「あり方」報告が出される背景

では、なぜこの「協力者会議」が、戦後、民主的な障害児教育が志向される中で新たに特殊教育として制度化されてから10年以上も経つこの時期に、「特殊教育の基本的な施策のあり方」という報告を出したのであろうか。まず「協力者会議」が、どのような状況認識のもとで、

この報告を出すに至ったのかについて、報告の冒頭部の内容から確認しよう。

まず、冒頭では、「明治初年少数の先覚者によって開始されて以来しだいに普及し、学校教育としての認識も高まり、戦後の制度的確立とあいまって今日のような拡充発展をみている」と指摘している。つまり、戦後に特殊教育が制度的に確立されたことで、これまで以上に障害児教育が発展してきているという状況認識が表明されている。

こうした状況を指摘した上で、この時点における特殊教育の課題として、2つ指摘されている。1つ目は、医学、心理学の進歩および教育実践の成果等によって、障害の種類、程度や障害児の能力、特性等がしだいに的確に把握されるようになり、障害児の持つ障害が複雑多岐に渡ることがわかってきた。これにより、そうした障害に対応できるようなきめ細かい適切な教育体制が必要となってきたこと。2つ目は、障害児に対する教育の内容、方法等がかなり改善され、教育の効果について社会の期待と関心が急速に高まってきていることにより、教育効果のある特殊教育の充実整備が望まれていることが課題として挙げられている。

しかしながら、冒頭の最後に、これまでの障害児教育では、これらの課題に対応していくことが難しいことが指摘されている。ここでは、これまでの障害児教育は、特殊教育諸学校や特殊学級を中心として、これらの教育機関への就学を奨励し、比較的固定した教育的措置のもとに教育を行うことをたてまえとしてきたことなどから、学校教育において別個の教育分野であるかのように受け取られる傾向もみられ、いま

だに学校教育全体において障害児のさまざまな状況に応じた教育的配慮がじゅうぶんに行われるような態勢が整っているとはいえない、と指摘されている。ここで重要なことは、従来の特殊教育を「比較的固定した教育的措置のもとに教育を行うことをたてまえとしてきた」と批判している点である。つまり、ここでは、特殊教育諸学校か特殊学級に対象児童生徒を集めて、一般の児童生徒とは分離した教育をするもの」(文部省, 1978, p.21) だという考え方を批判している。

こうした特殊教育に対する状況認識のもとで、特殊教育を改善していくための「あり方」として、具体的な報告がなされている。

3.2. 具体的な内容の検討

では、こうした状況認識のもと、具体的なあり方や施策についてどのように提示されているのだろうか。まず、「Ⅰ. 特殊教育の改善充実のための基本的な考え方」として、(1) 心身障害児の能力・特性等に応じ、柔軟で弾力的な教育的取り扱いをすること、(2) 普通児とともに教育を受ける機会を多くすること、(3) 早期教育および義務教育以後の教育を重視すること、(4) すぐれた教員を養成し、確保すること、(5) 一般社会に対する啓発活動を徹底することの5つを指摘している。

特に、現在の特別支援教育の理念と関連して重要なのは、(1) のなかで、「すべての心身障害児に対し、その能力、特性等に応じた適切な教育が行われるべきあり、そのために、「柔軟で弾力的な教育的取り扱いをする必要がある」ことを指摘していることや、(2) において、「可能な限り普通児とともに教育を受ける機会を多くし、普通児の教育からことさらに遊離しないようにする必要がある」と指摘されている点である。前者は、まさに障害児の個別のニーズに合わせた教育の必要性が主張されており、後者では、障害児を障害のない者とは別の場所で教育を行うのではなく、できる限り一緒の場で行

うことが必要であると主張されている。これはまさに、インクルーシブ教育の視点が求められていると言える。

こうした、基本的な考え方を指摘した後、「Ⅱ. 特殊教育の改善充実のための施策」では、主に4つの観点において施策の提案がなされている。まず、「1 特殊教育期間の拡充整備の方向」として、(1) 普通学校における指導体制の整備、(2) 特殊学級の設置促進、(3) 養護学校の設置促進、(4) 重複障害児教育の拡充、(5) 早期教育の拡充、(6) 義務教育以降の教育の拡充、が指摘されており、「2 教職員の養成と資質向上」として、(1) 教職員の養成と資質向上、(2) 教職員の構成が指摘されている。さらに「3 判別と就学指導組織の拡充整備」、「4 一般社会の協理解の促進」が提案されている。

ここで、特別支援教育と関連して重要なのは、「1 特殊教育期間の拡充整備の方向」として、(1) 普通学校における指導体制の整備の中で、「普通学校に在籍し、特定の時間、特別の指導を行うことによって、普通児とともに学習することが可能な心身障害児については、その障害の種類、程度により、必要な施設設備を普通学校に整備し、専門の教員の配置を図るなどの措置を講ずること」や、「特殊教育諸学校または特殊学級に在学し、特定の時間普通児とともに学習することが可能な心身障害児については、その障害の種類、程度等により、可能な範囲で普通学校または普通学級において指導できるようにするため、関係の学校または学級相互の間の提携協力を図るなど必要な措置をとること」が指摘されている点である。

ここで指摘されている前者は、1993年に制度化される「通級による指導」(以下、「通級指導」)、後者は、統合教育を推進するための具体的な施策について言及されているといえるだろう。こうした観点を踏まえるならば、この時期においてすでに統合教育を志向した障害児教育の必要性が主張されていたといえる。

4. 戦後障害児教育政策の展開

前節では、分離教育の完成と指摘されていた養護学校義務化の前に、すでに理念的には統合教育の必要性が主張されていたことを見てきた。このことから、国は特殊教育政策において、「分離教育の達成」とは異なる論理に基づいて、特殊教育政策を展開していたのではないだろうか。こうした問題関心にに基づき、本節では、戦後からどのような過程を経て特別支援教育制度の実施に至ったのかを検討する。

本稿では、2002年に出された「今後の特別支援教育の在り方について（中間まとめ）」を理念上の特別支援教育の到達点と位置づけ、2001年に出された「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」までの報告・答申等を対象にし、特別支援教育の理念的達成が、どのような過程を経てなされたのかを検討していきたい。

ここで、「今後の特別支援教育の在り方について（中間まとめ）」を特別支援教育の理念的達成点と設定するのは、初めて報告・答申等のタイトルに「特別支援教育」という語が使用されており、またこの中間報告において、すでに2003年の「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」で指摘されている特別支援教育についての理念的説明がなされているからである。

以下では、1954年の「特殊教育ならびにへき地教育振興に関する答申（答申）」～2001年の「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」までを、報告・答申等の内容を踏まえ、①1954年「特殊教育ならびにへき地教育振興に関する答申（答申）」～1971年「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）」までの時期（4.1）、②1975年「重度・重複障害児に対する学校教育の在り方について（報告）」～1982年「心身障害児に係る早期教育及び後期中等教育の在り方（報告）」までの時期（4.2）、③1992年「通級に

よる指導に関する充実方策について（審議のまとめ）」～2001年「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」までの時期（4.3）、の3つの時期に区切り、それぞれの時期区分においてどのような政策が目指されてきたのかを検討していく。

4.1. 特殊教育諸学校の義務化へ向けた実態把握、就学奨励期

戦後、民主的な教育制度への転換のもと、新たに制定された学校教育法では、障害児のための学校として、盲学校、聾学校及び養護学校を設置することが規定された。また、小中学部への就学は義務制となり、障害児の保護者は子どもを就学させる義務を負い、さらに都道府県は、就学させる学校を設置する義務を負うものとなった。このように、戦後の新たな教育制度によって、盲・聾・養護学校の義務教育制が原則的に確立した。

しかし、戦後間もない時期は、敗戦の混乱と窮乏のなかで、それまで6年間だった義務教育をいわゆる「六・三制」へと変更することになり、障害児教育を充実させることに手が及ばない状況であった。そのため、盲・聾・養護学校の義務化は小学校、中学校と同様に1947年4月から実施されることはなかった。その後、戦前、道府県に設置を義務付けられていた盲学校、聾学校は、1948年4月から学年進行で義務制を実施することが決まった一方で、精神薄弱、肢体不自由、病弱・身体虚弱の児童生徒に対する教育施設である養護学校は、戦後初めて定められた学校ということもあり義務制の実施の見通しが立てられないままとなっていた（文部省1978, pp.11-14）。

こうした中、この時期の障害児教育政策は、特殊教育諸学校の義務制の普及や実施に向け、就学状況の実態把握、就学や学校の設置の奨励、また特殊教育の改善充実が行われていた時期といえるだろう。

例えば、データベース上の最初の答申・報告

等は、1954年12月に中央審議会から出された「特殊教育ならびにへき地教育振興に関する答申」である。この答申の冒頭では、「盲学校・ろう学校および養護学校への就学奨励に関する法律の施行により、盲学校・ろう学校における就学奨励が積極的に講じられつつあるが、その就学率は依然低調であり、さらに、盲者・ろう者以外の特殊教育の対象はその数がきわめて多いにもかかわらず、これらの者に対する教育については、国としてほとんど具体的な施策が講じられていない状態である」と指摘されている。

そして、こうした状況認識のもと、答申では、①特殊教育の対象となる児童生徒の実態把握、②盲学校・ろう学校について、就学する者への経済援助や義務教育段階ではない幼稚部、高等部への就学奨励や施設費補助等の措置、③養護学校の義務化を前提とした設置の振興策や、特殊学級の整備、④各部門についての教育内容の改善充実や教員養成などの4つの具体策が要求されている。

このような答申が出されたあと、「特殊教育総合研究機関の設置」と「特殊教育の基本的な施策のあり方」について検討する、「特殊教育の総合的研究調査」が実施されることにより、前者については、1968年8月、また後者は1969年3月に報告が出された。

ここで設置が検討されている特殊教育総合研究機関は、1971年に国立特殊教育総合研究所として設置されるものである。同研究所の設置を検討した「特殊教育総合研究機関の設置について（報告）」の中では、複雑多岐にわたるそれぞれの障害に応じた教育内容・方法を確立するために必要な、教育学や心理学等の各々の分野を統合した研究や、教育の実践に結びついた実際的な研究が十分になされてきていないという状況認識のもと、研究所の設置の必要性が主張されている。

また、前節において検討したように、「あり方」報告では、戦後直後と比べれば特殊教育が拡大発展してきているが、そうした伸展に伴い

新たに注目されてきた課題に対応するために、特殊教育の改善充実のための施策として、特殊教育機関の拡充整備の必要性が指摘されている。その中においても、障害児に対する多様な教育の場を整備するとともに、義務化されていない養護学校の設置促進を求めている。

このように、それぞれの障害に応じた教育内容や方法を確立するための研究所の設置や特殊教育の基本的なあり方を示すことによって、盲学校・聾学校への就学奨励と養護学校の義務化を促す政策が求められてきた。

さらに、1971年に出された「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）」では、第2章の「第2 初等・中等教育の根本問題」の「7 特殊教育の積極的な拡充整備」において「すみやかに行政上、財政上の措置を講ずる必要がある」ものとして4つの項目を指摘しているが、その最初の項目で「これまで延期されてきた養護学校における義務教育を実施に移す」ことが指摘されている。

ここからもわかるように、この時期は、戦後に定められた教育機会の平等を達成するためにも、盲・聾学校への就学の普及や養護学校の義務化が最重要課題であり、それを促すための様々な政策がなされていたといえる。

4.2. 特殊教育諸学校の義務化を踏まえた政策実施期

4.1. では、盲・聾学校への就学の普及や養護学校の義務化を達成するための整備段階としての障害児教育政策がなされていたことを見てきた。こうした政策をふまえ、1973年11月に養護学校教育の義務制を1979年度から実施する旨の政令が公布され（文部省 1978, p.23）、ようやく養護学校の義務化が達成されることになる。

このように、養護学校の義務化に目処がたつと、今度は、特殊教育諸学校の義務化を前提とした新たな問題に対応することが必要になる。具体的に言えば、これまで障害児教育政策の中

では十分に対応が検討されてこなかった障害児への教育や、義務教育期間以外の教育に関する整備が、この第二期における障害児教育政策の課題として認識されていたといえるだろう。

このことは、1975年に出された「重度・重複障害児に対する学校教育の在り方について（報告）」（以下、『重度・重複障害児』報告）に現れている。この報告の冒頭では、「特殊教育が近年著しく振興されている」という前提のもと、特殊教育の目下の課題として、①心身障害児教育の早期発見・早期教育の問題、②義務教育終了後の教育の問題、③軽度心身障害児に対する教育の問題、④重度・重複障害児に対する教育の問題の4つが指摘されている。この時期に、「重度・重複障害児」報告（1975年）、「軽度心身障害児に対する学校教育の在り方（報告）」（1978年）（以下、『軽度心身障害児』報告）、「心身障害児に係る早期教育及び後期中等教育の在り方（報告）」（1982年）（以下、『早期・後期中等教育』報告）が出されたのは、まさに、当時の文部省のこうした課題認識のもと、それぞれの問題への対応が検討されていたと言える。

また、それぞれの報告がこのような展開で提出されてきたのは、養護学校の義務化と大きく関連しているといえる。養護学校の義務化が決まって最初に、重度・重複障害児についての教育の在り方が検討されたのは、「これまで学校教育の対象とは考えられていなかったような重度・重複障害児が、義務制実施とともに養護学校に就学してくる」ため、「これまでに経験していないような障害の重い児童生徒をどのように受け止めて教育していくか」（文部省、1978, p.24）がその当時の最重要課題であったからといえる。

こうした状況の中で、「重度・重複障害児」報告では、障害児の多様な実態をふまえ、画一的に教育を考えるのではなく、個々の者の心身の状況を出発点としてこれに対応した教育が必要であるという基本的な考えが提示されてい

る。そしてこうした基本的な考えのもと、医療や福祉等と一体になって多様な教育の場や、最もふさわしい教育の場を検討するために必要な障害児の心身状況を教育的に把握する方策、そして教育にあたる教員の専門的知識・技能の習得について、充実改善していくことが基本的な方向として指摘されている。

次に「軽度心身障害児」報告が出されたのは、障害児は「重度・重複」の者だけでなく、「軽度」の者もあり、それゆえに養護学校の義務教育化に合わせて、「軽度障害児」の教育についても改めて検討する必要がある出てきたということが考えられる。

精神薄弱、肢体不自由、病弱・身体虚弱等の児童生徒の特殊教育の場として、1959年の中央教育審議会答申において、「障害の重いは養護学校へ、軽いものは特殊学級へと具体的な方針が示された」（文部省、1978, p.22）ことにもあるように、それまで、軽度障害児への教育は、特殊学級の整備によって発展してきた。しかし、盲・聾・養護学校全てが義務化されることに伴い、「軽度心身障害児」報告でも指摘されているように、「障害の状態に応じた教育形態の多様化、小・中学校の通常の学級における教育との関連、養護学校教育の義務制施行後における特殊学級の在り方」などが、今後の改善・充実する必要のあるものとして認識されるようになった。

こうした状況認識に基づき、この報告では、主に特殊学級か通常学級のどちらで教育を受けるのかといった教育措置や、特殊学級への通級、通常学級との交流、専門教師の巡回による指導などの多様な指導形態の選択について、弾力的かつ、柔軟な教育の可能性が、それぞれの障害種別ごとに具体的に検討されている。

ここまでの重度・重複障害児、軽度障害児への教育の検討は、養護学校の義務化を実施する上で必要なものであったが、1979年に養護学校の義務化が制度的に確立されたことに伴い、義務教育段階以外の障害児教育を充実させること

が求められるようになった。こうした状況の下で、1982年に「早期・後期中等教育」報告が出される。そこでは、障害児教育の諸施策の推進により、年々その充実が図られることで、この教育に対する関心も次第に高まりつつある中、1974年度の養護学校の義務制施行以来、心身障害児に係る早期教育及び後期中等教育の充実が当面の重要な課題となっていると指摘されている。

このような状況認識のもとで、早期教育によって、「できる限り早期に障害を発見し、その障害に即した教育を行い、幼児の障害の状態を改善ないし克服し、望ましい成長発展を図ること」や、後期中等教育によって、「職業教育を中心とした教育を行うことにより、可能な限り社会的自立を促す」といった基本的な方向性に基づき、障害ごとに早期教育と後期中等教育の在り方について報告されている。

4.3. 特別支援教育に向けた準備段階期

4.2. で検討してきた時期に確立した養護学校の義務化以降、障害を理由とした就学猶予・免除者が減少した。このように障害児教育制度の大きな進展を経て、本稿で最後に検討するこの時期になると、「発達障害」といったそれまで特殊教育の対象ではなかった障害への対応の必要性やノーマライゼーションの理念の社会的浸透により、従来の特殊教育を反省的に振り返るなかで、特別支援教育への転換を促進する政策が要求されるようになった。

特別支援教育では、個別の教育的ニーズに適切に応える指導を提供できるよう、多様で柔軟な仕組みを整備することが求められている。1993年度から制度化された通級指導は、そうした理念を実現するための政策として位置づけられるだろう。通級指導とは、「各教科等の授業は主として通常の学級で受けながら、心身の障害の状態等に応じた特別の指導を特殊学級又は特別の指導の場で受けること」である⁽⁴⁾。

この通級指導の制度化は、1992年3月に出さ

れた「通級による指導に関する充実方策について(審議のまとめ)」に基づいている。ここでは、通級指導についての検討が必要な状況として、1978年に出された「軽度心身障害児」報告においても具体的方策として通級指導が言及されていたように、すでに教育現場では通級指導がなされていたが、「教育課程上の位置づけや、対象となる児童生徒の障害の種類・程度、指導内容・方法が明確にされておらず、また、学級編制上も従来の基準には当てはめがたいなどの問題」があると指摘されている。

また、通級指導の検討が求められるもう一つの状況として、「最近、いわゆる『学習障害』の問題が重要な課題となっており、『通級』による指導が効果的であるとの指摘も行われている」と述べており、この審議のまとめの最後には「学習障害児等に対する対応」についてまとめられている。そこでは、学習障害児の大半は通常の学級において指導を受けていると言われているが、児童生徒の障害の種類や程度に応じた指導を行うためにも、通級指導が有力な方策のひとつになりえるものと指摘している。

このように考えると、すでに現場において実践されていた通級指導を改めて制度化する必要性が生じたのは、従来の特殊教育の対象ではない学習障害という新たな障害への対応が社会的に求められるようになったためと考えられるのではないだろうか。

このように多様な教育の場を構築することによって、障害児の個別の教育的ニーズに対応することを求める視点は、1997年に出された「特殊教育の改善・充実について(第二次報告)」の中にも現れている。そこでは、「2 教育課程の改善の基本的な考え方」の冒頭において、「近年、障害のある者が障害のない者と同等に生活し、活動する社会を目指すノーマライゼーション」の社会を達成するために、「障害のある幼児児童生徒の能力や可能性を最大限に伸ばし、社会参加・自立の基盤となる〔生きる力〕を培う」ことが重要であり、そのためにも、「盲・聾・

養護学校、小学校及び中学校の特殊学級又は通級による指導においては、一人一人の障害の種類や程度等に応じて、様々な工夫と配慮のもとに、手厚く、きめ細かな教育を行う」ことが必要であると指摘されている。

このように多様な場における教育の必要性が主張されることによって、従来の特殊教育が反省的に捉えられるようになってくる。こうした視点は、2001年に出された「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」の中に現れている。この報告の「第1章 今後の特殊教育の在り方についての基本的な考え方」では、(4)として、「児童生徒の特別な教育的ニーズを把握し、必要な教育的支援を行うため、就学指導の在り方を改善する」ことが指摘されている。この具体的な説明の中では、「障害のある児童生徒等の視点に立って児童生徒等の特別な教育的ニーズを把握し、必要な教育的支援を行うという考え方に転換する必要がある」という視点から、従来の特殊教育を「盲・聾・養護学校や特殊学級などの特別な場において、障害の種類、程度に応じた適切な教育を行うという考え方に基づいていた」として、反省的に捉えている。つまり、従来の特殊教育は、障害児を障害のない者とは異なる場において、特別な教育を行うことが目指されていたことを問題視しているといえる。

こうした従来の特殊教育の問題点を踏まえた上で、ここでは、「児童生徒の特別な教育的ニーズを把握し、必要な教育的支援を行うため、国においては、医学、科学技術等の進歩を踏まえ、教育的、心理学的、医学的な観点から盲・聾・養護学校への就学基準を見直すとともに、市町村教育委員会が、障害の種類、程度の判断だけでなく、地域や学校の状況、児童生徒への支援の内容・本人や保護者の意見等を総合的な視点から判断し、小・中学校において適切な教育を受けることができる合理的な理由がある特別な場合には、小・中学校へ就学させることができるよう就学手続きを見直していくことが必要で

ある」と指摘されている。

特別支援教育では、個別の教育的ニーズに合わせた多様な教育の場を構築することだけでなく、障害児が障害のない子どもと同じ場で教育を行うことも理念的に目指されている。ここで指摘されている就学指導の在り方の改善要求は、まさに、いわゆる分離教育からインクルーシブ教育への転換を目指しているものといえるだろう。こうした障害児教育制度の展開を通して、現在の特別支援教育への転換がなされてきたのである。

5. まとめ

ここまで、分離教育の完成と指摘された養護学校の義務化が制度的に確立する以前に、インクルーシブ教育の必要性を主張している「あり方」報告が出されていたことを踏まえ、国がどのような状況認識に基づいて、特殊教育政策を展開してきたのかを検討してきた。

そこでは、国の論理として、分離教育の達成が目指されていたというよりも、特殊教育諸学校の義務化が達成されるまでは、戦後の民主的な教育への転換の中で求められた障害児の教育機会の均等を達成するために、特殊教育諸学校の義務化に向け必要な政策が最重要課題として位置づけられてきた。

そして、養護学校の義務制が確立し、障害児教育の制度上の平等が達成された以降、それまで、特殊教育の対象とみなされてこなかった「発達障害児」への対応の必要性が主張されるなかで、特殊教育から特別支援教育への制度的転換がもたらされてきたと言える。

本稿は、国立特別支援教育総合研究所のデータベースに掲載されている障害児教育に関する「報告・答申等」に着目して、国の障害児教育政策の展開の論理を検討してきたため、全ての「報告・答申等」を検討できてはいない。そのため、本稿で検討してきた国の障害児教育政策の論理は、あくまでも見通しということになる

だろう。このデータベースでは、どのような「報告・答申等」抜けているのかを確認していく作業を行いながら、ここで描いた見通しも検証していく必要があるが、今後の課題としたい。

【注】

- (1) ここでの「特別支援教育を受けている子ども」とは、幼稚園、小学校、中学校、高等学校段階において、特別支援学校在籍者、特別支援学級在籍者、通級による指導を受けている者のことを示している。詳細は、『特別支援教育資料（平成29年度）』の「第一部 集計編」の「概要」における「(5) 特別支援教育を受けている幼児児童生徒数」を参照。
- (2) 2018年11月29日の朝日新聞朝刊の横浜地方版において、「支援教育『過大規模化』 児童生徒数増で県教委、あり方検討 / 神奈川県」という見出しのもと、神奈川県内における特別支援教育を受ける子どもの増加に伴い、県が今後の特別支援教育のあり方の検討に乗り出したことが指摘されている。この記事で、県教委は、増加の理由として、「特別支援教育に関する理解が保護者らに浸透してきたことや、特別支援学校の専門性への評価や期待が高まったことが挙げられる」と指摘している。
- (3) このデータベースについて、国立特別支援教育総合研究所に問い合わせたところ、掲載されている「報告・答申等」は「全てではなく、必要なもののみを掲載している」とのことであったが、「必要なもの」という判断基準は、2019年1月現在、担当職員が在籍しておらず、詳細な公開基準は不明ということであった。また、文部科学省のデータ発信がより充実してきたことに伴い、現在はデータベースを更新していないという。(http://nc.

nise.go.jp/report_material/date_base/link/special/report)最終アクセス2019年1月25日。

- (4) 小・中学校における特殊教育の形態に関して、「通級」とは異なり、「交流」という語が使用されることもある。「通級による指導に関する充実方策について（審議のまとめ）」では、この「交流」という形態は「主として特殊学級で指導を受けながら、一部について通常の学級の児童生徒と共に指導をうけること」とされている。

【文献】

- 堀正嗣, 1994, 『障害児教育のパラダイム転換——統合教育への理論研究』 柘植書房。
- 文部省, 1978, 『特殊教育百年史』 東洋館出版。